

# **CONSIDERACIONES PARA UNA NUEVA LEY DE EDUCACION UNIVERSITARIA (LEU) PARTIENDO DE LOS ASPECTOS INCLUIDOS EN LA LEY DE EDUCACION UNIVERSITARIA VETADA POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA (LEU - VETADA)**

**M. Sc. FREDDY ALBERTO MORA BASTIDAS**

**Abogado en ejercicio**

**Profesor Ordinario - Categoría Agregado. Tiempo Completo.**

**Cátedra: Fundamentos del Derecho, Legislación Laboral (FACES - ULA)**

**Derecho Administrativo, Derecho del Trabajo (FACIJUP - ULA)**

**Investigador adscrito al CIEPROL. PEI - PPI (Nivel I)**

**UNIVERSIDAD DE LOS ANDES (ULA - MERIDA/ VENEZUELA)**

La presente investigación es documental de tipo analítico y descriptivo que permitirá al investigador estudiar los aspectos doctrinarios (desde el punto de vista del derecho constitucional y administrativo) que deben estar incluidos dentro de la Ley de Educación Universitaria.

El contenido del presente trabajo se encuentra desarrollado de la siguiente forma: Se describirá el concepto constitucional y legal de la autonomía universitaria; se identificará la naturaleza jurídica de la Universidad; se interpretará la competencia constitucional de la Asamblea Nacional para dictar la Ley de Educación Universitaria; se examinará la Ley de Educación Universitaria vetada por el Presidente para ubicar los posibles vicios de ilegalidad; se estudiará la Ley de Universidades y contrastará con la Ley de Educación Universitaria vetada por el Presidente de la República; y por último se propondrán unos parámetros generales y específicos que deben ser incorporados a la nueva Ley de Educación Universitaria.

La investigación a desarrollar es de la modalidad jurídico – dogmática, de carácter documental que permitirá al investigador estudiar la normativa constitucional y legal que permita proponer una nueva Ley de Educación Universitaria , con el propósito de ampliarlo y profundizarlo con el apoyo de fuentes bibliográficas y documentales.

## **I. La autonomía universitaria en la Ley de Educación Universitaria vetada por el Presidente de la República:**

Aun cuando en el texto constitucional dentro de los derechos culturales y educativos se encuentra consagrado el derecho a la educación y a la educación integral, en el artículo 109 constitucional se consagra el principio de autonomía universitaria que ha sido desarrollado en el artículo 34 de la Ley Orgánica de Educación. Este principio de autonomía aunque haya sido incorporado en la Ley de Educación Universitaria vetada por el Presidente de la República ha sido violentado desde el punto de vista legal porque se limita el ejercicio del gobierno, funcionamiento y administración de los recursos, específicamente en los siguientes aspectos: i) La función normativa y reglamentaria de las Universidades aun cuando se asigne a la Asamblea de Transformación Universitaria se reserva en algunos aspectos fundamentales al Ministro de Educación Universitaria (artículo 23; 61; 67; 80; 83); ii) Le asigna al Ministro de Educación Universitaria la competencia para la aprobación de los Planes de Desarrollo Institucional, cuando debería establecerse una competencia para realizar actividades administrativas de supervisión o revisión de los mencionados planes.

## **II. Asamblea Nacional: Órgano competente para legislar sobre Ley de Educación Universitaria?:**

Partiendo del concepto constitucional y legal de la autonomía universitaria, hay que revisar las disposiciones constitucionales para determinar si la Asamblea Nacional tiene competencia para legislar sobre materia universitaria. El concepto de autonomía tiene un límite constitucional y un desarrollo legal. Si revisamos el artículo 109 constitucional se puede observar lo siguiente: **“Las Universidades Autónomas se darán sus normas de gobierno, funcionamiento y la administración de su patrimonio bajo el control y vigilancia que a tal efecto establezca la ley. (...)” (Resultado propio)**. Ahora, de acuerdo con lo establecido en el mencionado artículo se puede entender que una cuestión es la forma de gobierno y otra la estructura del poder universitario. Al revisar el numeral 1º del artículo 187 constitucional con las competencias consagradas en el numeral 32º del artículo 156, reservadas

al Poder Público Nacional se puede inferir que la Asamblea Nacional tiene la competencia constitucional para dictar la Ley de Educación Universitaria.

### **III. Vicios de ilegalidad de la Ley de Educación Universitaria vetada por el Presidente de la República.**

El Presidente de la República, hizo referencia a aspectos de inviabilidad teórica y práctica para vetar la LEU. Ahora desde el punto de vista del derecho administrativo existen VICIOS DE ILEGALIDAD, a saber: a) Existe incompetencia al otorgarle al Ministerio con competencia en Educación Universitaria las funciones que le corresponden a los distintos órganos del gobierno universitario; b) La mayoría de las normas incurren en un uso excesivo de discrecionalidad administrativa que conlleve al abuso y desviación de poder; c) La tipificación genérica de las faltas traen como consecuencia la violación del principio constitucional del derecho a la defensa y al debido proceso sancionatorio; d) La supresión de los órganos del gobierno universitario permiten afirmar que las actividades docentes y de investigación serían de imposible ejecución.

A los fines de no incurrir en vicios de ilegalidad en la nueva (LEU) debe revisarse los siguientes aspectos:

#### **DISPOSICIONES GENERALES:**

**a)** Aun cuando el principio de autonomía universitaria se encuentra consagrado en el artículo 109 constitucional, la (LEU) tiene que adecuarse a los principios consagrados en los artículos 102 y 104 constitucional; en concordancia con los parámetros consagrados en los artículos 32 al 36 de la (LOE).

**b)** Entender que el Estado Docente consagrado en el artículo 5 de la (LOE) no puede estar por encima de la Autonomía Universitaria, pues debe actuar de manera coordinada con las instituciones de educación universitarias.

**c)** La definición de la educación universitaria y de los principios y valores tiene que adecuarse a los parámetros contemplados fundamentalmente en el artículo 109 constitucional y 34 de la Ley de Universidades en consonancia con lo dispuesto en el artículo 102 y 104 del texto constitucional.

**d)** Revisar si los propósitos del Subsistema de Educación Universitaria se corresponden con las competencias asignadas en la Ley Orgánica de Educación.

#### **DEL SUBSISTEMA DE EDUCACION UNIVERSITARIA**

**e)** Revisar la forma de composición del Subsistema de Educación Universitaria. La incorporación del Ministerio con competencia en Educación Superior desde el punto de vista del derecho administrativo afecta la organización estructural del subsistema. Igualmente la forma de redacción del artículo es muy genérica e imprecisa y en materia de derecho administrativo se debe indicar con claridad a que instancias se refiere el numeral 4º del artículo 10 de la (LEU – VETADA)

**f)** Revisar las competencias asignadas al Ministerio de Educación Superior, para evitar soslayar la autonomía universitaria. El Ministerio de Educación Superior debe cumplir con las funciones de control jerárquico anterior y posterior en cuanto a la asignación de recursos y cumplimiento de planes, proyectos y programas. El Ministerio de Educación Superior, en ejercicio de funciones jerárquicas puede al violentarse la legalidad y atentar contra la autonomía gestionar por ante las instancias competentes la apertura de las investigaciones para determinar la responsabilidad civil, penal, disciplinaria y administrativa de aquellos miembros de la comunidad universitaria en ejercicio de funciones administrativas universitarias.

**g)** Revisar las competencias asignadas al Consejo Nacional de Transformación Universitaria (este órgano que pareciera sustituir al CNU debe simplificar sus procedimientos y actuar en sintonía con la planificación que tiene el Ministerio de Educación Superior y las máximas instancias de las distintas instituciones de educación universitaria. Deben establecerse normas que obliguen a todas las instancias a cumplir con los principios de cooperación, colaboración y coordinación, consagrados en la Ley Orgánica de Administración Pública - LOAP).

Existe una imprecisión dentro de la forma de Composición del Consejo Nacional de Transformación Universitaria, derivada de la forma de creación del Consejo Territorial, Comité Territorial y del Consejo de Estudios Territoriales

**h)** Enumerar las competencias del Consejo Territorial, del Comité Territorial, de los Centros de Estudios Territoriales y de los Núcleos Académicos y como

pueden actuar sin que exista incompetencia con las atribuciones de otras instancias u órganos que forman parte del subsistema de educación universitaria. La falta de claridad en cuanto a las funciones y atribuciones que deben cumplir estas instancias puede generar problemas en cuanto al ejercicio de la competencia por los integrantes del subsistema educativo universitario.

i) Existe una violación de la autonomía universitaria al otorgarle competencia al Ministro de Educación Superior la elaboración del Reglamento General Interno. El Reglamento General Interno debe ser aprobado de manera definitiva por la Asamblea de Transformación Universitaria (**la cual debe tener un carácter transitorio – ver consideración relacionado con las disposiciones finales**).

j) Existe una violación de la autonomía universitaria al otorgarle competencia al Ministro de Educación Superior la aprobación de los Planes de Desarrollo. En cuanto a los planes de desarrollo, se plantea que sean elaborados por las instancias administrativas competentes y aprobadas como mero trámite por la máxima instancia que sustituya al Consejo Universitario y aprobados de manera definitiva por la Asamblea Legislativa Universitaria (**ver consideración relacionada con el gobierno universitario**).

#### DE LA COMUNIDAD UNIVERSITARIA

k) Ratificar la denominación de profesor en sustitución de trabajador académico. El asunto medular es la implementación de un sistema de administración del personal docente que permita establecer la responsabilidad disciplinaria en aquellos casos en donde se violente la normativa, por parte del profesor universitario.

l) Considerar a los profesores jubilados como parte de la comunidad universitaria en razón de su trayectoria en la docencia y la investigación.

m) Fortalecer las actividades de investigación como mecanismo de generación de conocimiento.

n) En cuanto al régimen jurídico: En el ordenamiento venezolano, esta claramente regulado que solamente los obreros se encuentran regulados por la Ley Orgánica del Trabajo. En el caso de los empleados, aun cuando la Ley del Estatuto de la Función Pública los excluye es propicia la ocasión para remitir a la aplicación de la Ley del Estatuto de la Función Pública y así de esta forma uniformar ese régimen jurídico. En cuanto a los profesores, es absurdo que se

regulen por la Ley Orgánica de Educación (LOE) porque el sistema de ingreso es por concurso y adquieren la estabilidad absoluta como funcionarios de carrera bajo la denominación de profesores y de acuerdo con las orientaciones jurisprudenciales de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia en materia de docencia universitaria debe existir un régimen uniforme.

**o) En cuanto a la carrera académica:** Las normas contenidas en la (LEU VETADA) estaban caracterizadas por el exceso de la discrecionalidad administrativa. Si bien es sensato y coherente la implementación de un sistema de evaluación y coevaluación de los profesores para elevar el nivel de rendimiento y preparación académica, tiene que garantizar la legalidad y disminuir las interpretaciones que pueden generar el abuso y la desviación de poder.

**p)** En cuanto a las normas del concurso de oposición se debe revisar la exigibilidad de la presencia de dos profesores de otros institutos de educación superior, pues esa imposición en la práctica pudiera generar actividad administrativa de imposible ejecución.

**q)** El Reglamento Electoral debe ser dictado por la Asamblea de Transformación Universitaria (***la cual debe tener un carácter transitorio – ver consideración relacionado con las disposiciones finales***).

## **GOBIERNO UNIVERSITARIO**

**r)** La estructura del gobierno universitario debe estar conformada por las siguientes instancias: Asamblea Legislativa Universitaria, Consejo Ejecutivo Universitario, Asamblea Legislativa de Facultad, Consejo Ejecutivo de Facultad, Consejo Ejecutivo de Escuela.

**s)** A los fines de lograr una verdadera satisfacción de los intereses de la comunidad universitarias, la Asamblea Legislativa Universitaria tiene que ejercer las funciones normativas y reglamentarias generales inherentes a toda la Universidad; mientras que la Asamblea Legislativa de Facultad tiene que ejercer las funciones normativas y reglamentarias inherentes a la Facultad respectiva.

**t)** Enumerar la competencia del Consejo Ejecutivos Universitarios, haciendo énfasis en los asuntos administrativos, docentes, de investigación y de extensión de la Universidad.

- u) Incorporar la figura del Consejo Ejecutivo de Facultad y de Escuela con sus respectivas competencias, haciendo énfasis en el conocimiento de asuntos administrativos, docentes, de investigación y de extensión de la Facultad.
- v) Incorporar normas que regulen las actividades administrativas de las Escuelas. Se debe normar la forma de gobierno de los Departamentos y las Cátedras, en donde se contemple la democracia participativa, alternativa y protagónica de todos los profesores adscritos en cada Escuela para ocupar los cargos administrativos de esas instancias.
- w) Incorporar normas que regulen las actividades administrativas de los Institutos y Centros de Investigación. Se debe normar la forma de gobierno, en donde se contemple la democracia participativa, alternativa y protagónica de todos los profesores adscritos a los Institutos y Centros de Investigación. Debe existir un control de tutela por parte del Consejo Ejecutivo de Facultad. El Director del Instituto y Centro de Investigación debe ser escogido por credenciales dentro del seno de los miembros adscritos a la respectiva instancia.
- x) Los postgrados tienen que estar adscritos a los Institutos y Centros de Investigación y los recursos propios generados deben ser administrados conjuntamente con los Consejos Ejecutivos de Facultad en beneficio de la Facultad.
- y) En cuanto al Defensor Universitario, el Consejo Disciplinario y el Consejo de Apelación. Debe contemplarse la forma de designación de esos funcionarios y los requisitos para ocupar esos cargos, en donde prevalezcan las credenciales y méritos. Igualmente debe incorporarse las competencias que tiene cada una de las instancias.
- z) En relación con el Consejo Disciplinario, esta es una competencia que actualmente le corresponde tanto al Consejo Universitario como al Consejo de la Facultad (**resultando en la práctica en ciertas ocasiones inoperante por la dualidad de funciones que pueden tener los miembros de los órganos colegiados**). Es recomendable que se regule la competencia del Consejo Disciplinario encargado de conocer los procedimientos administrativos contra todos los miembros de la comunidad universitaria independientemente del cargo o función que ocupen.

**aa)** El Consejo de Apelaciones tiene que tener claramente atribuida la competencia de actuación. Este es un órgano que conoce en segunda instancia de los procedimientos administrativos disciplinarios.

**bb)** El Defensor Universitario. Incorporación novedosa de la (LEU – VETADA). Desde el punto de vista práctico el defensor universitario tiene que cumplir con las atribuciones asignadas al Defensor del Pueblo consagradas en la Constitución.

**cc)** De acuerdo con la orientación constitucional debe incorporarse la figura del referéndum revocatorio universitario.

**dd)** Sustituir la figura del Contralor por la del Fiscal Universitario. Esta instancia de control debe ejercer las acciones e interponer las denuncias ante las instancias competentes para determinar la responsabilidad civil, penal, administrativa y disciplinaria de los miembros de la comunidad universitaria en ejercicio de la función administrativa universitaria.

**ee)** Se deben revisar el sistema de sanciones para evitar la tipificación genérica de las faltas que traen como consecuencia la violación del principio constitucional del derecho a la defensa y al debido proceso sancionatorio. De la forma que se encuentra consagrado en la (LEU – VETADA) le otorga excesiva discrecionalidad administrativa a los miembros del Consejo Disciplinario.

## **DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y FINALES**

**ff)** Se debe crear la Asamblea de Transformación Universitaria con carácter transitorios, para elaborar el proyecto de Reglamento General de la Universidad respectiva, con un periodo de vigencia que no puede exceder seis (06) meses.

**gg)** En cuanto a las disposiciones finales hasta que no se apruebe el Reglamento General de la Universidad se debe contemplar la aplicabilidad de la normativa que no colida con la (LEU).

Mérida, 6 de enero de 2011.

(Revisado y modificado en fecha 18.01.2011).

**M. Sc. FREDDY ALBERTO MORA BASTIDAS**

Abogado en ejercicio

Profesor Ordinario - Categoría Agregado. Tiempo Completo

Cátedra: Fundamentos del Derecho, Legislación Laboral (FACES)

Derecho Administrativo, Derecho del Trabajo (FACIJUP)

Investigador adscrito al CIEPROL. PEI - PPI (Nivel I)

INVESTIGACION: "CONSIDERACIONES PARA UNA NUEVA LEY DE EDUCACION UNIVERSITARIA (LEU) (...)"

Autor: M. Sc. FREDDY ALBERTO MORA BASTIDAS

Abogado en ejercicio / Profesor Ordinario (Categoría Agregado - Tiempo Completo). Universidad de Los Andes. (ULA).